

Vergaderjaar 2019–2020

35 283

Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet (implementatie wijziging Gasrichtlijn en een aantal verordeningen op het gebied van elektriciteit en gas)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 november 2019

ALGEMEEN

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat. Graag beantwoord ik de gestelde vragen. Bij de beantwoording is de indeling van het verslag aangehouden.

1. Richtlijn 2019/692

1.1. Hoofdpijnen richtlijn 2019/692

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de gevolgen van de nieuwe Gasrichtlijn 2019/262¹ voor het gaspijpleidingproject Nord Stream 2, de Nederlandse betrokken bedrijven en het Russische bedrijf Gazprom. Als gevolg van de herziening van de gasrichtlijn is de Europese wet- en regelgeving op het gebied van gas nu ook van toepassing op dat deel van Nord Stream 2 dat is gelegen tussen het aanlandingspunt in Duitsland en de grens van het rechtsgebied van de Unie. Dit heeft geen gevolgen voor de Nederlandse bedrijven die betrokken zijn bij Nord Stream 2, aangezien hun betrokkenheid zich beperkt tot de aanleg van de pijpleiding en zich niet uitstrekt tot het operationele functioneren. De beheerder van de pijpleiding, Nord Stream 2 AG, en haar aandeelhouder Gazprom, zullen er voor moeten zorgen dat de wetgeving van de EU correct wordt toegepast. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de regels voor derdentoegang, de regels voor capaciteitsallocatie, de transparantieregels of de tarifieringsregels, of een combinatie daarvan. Nord Stream 2 AG heeft daarbij wel de mogelijkheid om te vragen om een ontheffing van één of meer van deze regels, dit conform artikel 36 van de herziene gasrichtlijn.

¹ Richtlijn (EU) 2019/692 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot wijziging van Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (PbEU 2019 L 119).

1.1.1. Introductie

De leden van de VVD-fractie vragen naar de argumentatie om de regels voor gastransmissieleidingen ook te laten gelden voor derde landen. De belangrijkste reden om de regels voor gastransmissieleidingen ook te laten gelden voor leidingen met derde landen is de wens om wat betreft de van toepassing zijnde wet- en regelgeving geen onderscheid te maken tussen gastransmissieleidingen die de gastransmissienetwerken van lidstaten onderling verbinden en gastransmissieleidingen die het gastransmissienetwerk van een lidstaat verbinden met dat van een derde land. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat dezelfde regels gelden voor alle gastransmissieleidingen die zich bevinden binnen het rechtsgebied van de Unie waarmee een gelijk speelveld wordt gecreëerd en wordt tegengaan dat iedere lidstaat zijn eigen invulling geeft aan de voorwaarden en condities waaraan gastransmissieleidingen met derde landen moeten voldoen.

De leden van de SP-fractie stellen vast dat door de implementatie van de richtlijn 2019/692 met deze wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet er bevoegdheden naar de Europese Commissie gaan. Zij zouden liever zien dat lidstaten zelf de mogelijkheid behouden om onderling te overleggen en vragen waarom de Europese Commissie hier een beslissende rol in heeft en welke mogelijkheden de landen nog hebben om onderling te overleggen zonder toestemming van de Europese Commissie?

Als gevolg van richtlijn 2019/692 wordt het EU-recht toepasselijk op interconnectoren met derde landen. Indien voor een interconnector met een derde land om een ontheffing wordt verzocht is in eerste instantie de Europese Commissie bevoegd om de onderhandelingen over een daartoe strekkende overeenkomst te voeren met het betrokken derde land. De richtlijn biedt echter ook de mogelijkheid dat deze onderhandelingen worden gevoerd door de lidstaat waar de betrokken interconnector zijn eerste connectiepunt heeft met het gastransportnet van de Unie. Mocht een lidstaat dat willen dan kan zij de Europese Commissie verzoeken om te worden gemachtigd om zelf de onderhandelingen te voeren over het wijzigen, verlengen, aanpassen, vernieuwen of sluiten van een overeenkomst met het derde land. Dit op grond van artikel 49ter van de richtlijn.

1.1.2. Ontheffingen

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de achterliggende argumenten om te kunnen afwijken van de regels voor gastransmissieleidingen en vragen daarbij naar praktische voorbeelden. Tevens vragen zij of de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om te mogen afwijken nog verder worden uitgewerkt in nadere criteria.

Het voornaamste achterliggende argument om te kunnen afwijken van de regels voor gastransmissieleidingen is er in gelegen dat in veel gevallen de investering zo groot is dat deze alleen wordt gedaan als er een ontheffing is waardoor de investeerders de gastransmissieleiding geheel of gedeeltelijk kunnen inzetten voor eigen gebruik of voor een reeds afgebakende groep van gebruikers. Een voorbeeld is de ontheffing die voor derden toegang is verleend aan de Trans Adriatische Pijpleiding, waardoor de aandeelhouders van deze pijpleiding deze zelf kunnen gebruiken om het gas dat zij winnen uit het in Azerbeidzjan gelegen Shah Deniz veld naar de Unie te brengen.

Het is niet de verwachting dat de voorwaarden waaraan voldaan moet worden voor een ontheffing of afwijking zullen worden uitgewerkt in nadere criteria. Deze zullen van geval tot geval worden bekeken.

De leden van de SP-fractie vragen voor welke regels geheel of gedeeltelijk ontheven kan worden voor de derde landen en welke gevolgen dat heeft voor Nordstream 2 en of vertraging kan leiden tot de noodzakelijkheid

meer of langer gas uit Groningen te moeten winnen. Daarnaast willen zij weten hoe dit zich verhoudt tot de uitspraak van het Europese Hof van Justitie dat Gazprom zijn gastransporten via de Opal-pijpleiding moet verminderen door deze te beperken tot maximaal 50 procent van de capaciteit.

Het is aan de aanvrager van een ontheffing om in zijn aanvraag aan te geven voor welke regels hij een ontheffing wil. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de regels voor derden toegang, de regels voor capaciteitsallocatie, de transparantieregels of de tarifieringsregels, of een combinatie daarvan. Er kan dus niet op voorhand worden aangegeven voor welke regels geheel of gedeeltelijk wordt ontheven.

Het is nog niet bekend of Nord Stream 2 om een ontheffing zal vragen en zo ja, voor welke regels er dan om een ontheffing zal worden gevraagd. Het is dan ook niet aan te geven of dit tot vertraging leidt en of er gevolgen zijn voor de gaswinning uit Groningen. Maar hoewel Nord Stream 2 tot een groter aanbod van gas op de Noordwest-Europese markt kan leiden, wordt er vooralsnog vanuit gegaan dat er ook zonder deze pijpleiding voldoende gas naar dit deel van Europa kan komen om de gewenste afbouw van de gaswinning mogelijk te maken (zie ook het finaal advies van Gasunie Transport Services (GTS) over maatregelen om de Groningenproductie te reduceren (bijlage 1 bij Kamerstuk 33 529, nr. 678)). Er is wat dit betreft ook geen relatie met de uitspraak van het Europese Hof van Justitie over de OPAL-pijpleiding aangezien Nederland niet is verbonden met deze pijpleiding.

1.1.3. Bestaande interconnectoren

De leden van de VVD-fractie vragen of een overdrachtsregime noodzakelijk is voor Nederland en zo ja, voor welke interconnectoren. Nederland beschikt over één gastransmissieleiding met een ander land: de Bacton Balgzand Leiding (BBL) met het Verenigd Koninkrijk. De richtlijn maakt het mogelijk voor een gastransmissieleiding tussen een lidstaat en een derde land die vóór 23 mei 2019 is voltooid te voorzien in een soort overdrachtsregime (artikel 49bis). De verbinding van BBL Company met het Verenigd Koninkrijk kan echter pas na een eventuele Brexit als een interconnector met een derde land worden aangemerkt. In het overgangsrecht is er in voorzien dat de bestaande ontheffing voor BBL Company op grond van de Gaswet van kracht blijft na inwerkingtreding van het gewijzigde artikel. Na een eventuele Brexit zal er overeenkomstig het gewijzigde artikel 18h van de Gaswet ontheffing van bepalingen van de Gaswet kunnen worden aangevraagd.

De leden van de SP-fractie vragen of de leveringszekerheid voornamelijk geldt voor bedrijven in Europa of ook voor mensen op het platteland in Oost-Europa, voor kleinere regionale bedrijven en voor zorginstellingen. De Europese bepalingen op het gebied van leveringszekerheid zoals vastgelegd in Verordening 2017/1938² betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid, zijn in eerste instantie gericht op zekerstelling van de gaslevering aan huishoudelijke afnemers en, als lidstaten zo wensen, essentiële sociale diensten als gezondheidszorg en kleine en middelgrote ondernemingen.

1.2. Inhoud wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) onbevoegd is om te beslissen bij een landsgrensoverschrijdend geschil. Deze leden vragen of de ACM wel een advies kan geven aan het

² Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010 (PbEU 2017 L 280).

Europese agentschap voor de samenwerking van energieregulatoren (Acer). Kan de regering toelichten in hoeverre de ACM de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) adviseert over landsgrensoverschrijdende geschillen.

Met de wijziging in de Gaswet zoals voorgesteld is ACM onbevoegd te beslissen over een klacht als de interconnector-beheerder waartegen de klacht is gericht onder de rechtsmacht van een andere lidstaat valt. In dat geval wordt het geschil beslecht door de regulerende instantie van die lidstaat (en niet door Acer zoals abusievelijk in de toelichting bij het wetsvoorstel is vermeld). Wanneer meerdere landen bevoegd zijn met betrekking tot een interconnector net dienen zij in onderling overleg duidelijkheid ter zake te scheppen.

De ACM werkt met betrekking tot interconnectoren met derde landen waarvan het eerste connectiepunt is gelegen op Nederlands grondgebied samen met de bevoegde instantie in het derde land. In dat verband zal regelmatig overleg tussen beide instanties plaatsvinden, waarbij eventuele landsgrensoverschrijdende geschillen aan de orde kunnen komen.

1.3. Regeldruk

De leden van de VVD-fractie vragen of er wordt bemiddeld met BBL Company over het voornemen tot wijziging van de wet.

De Nederlandse overheid heeft in het kader van zowel de Brexit als de wijziging van de gasrichtlijn contacten onderhouden met BBL Company omdat beide onderwerpen ook betrekking hebben op dit bedrijf. Of de wijziging van de Gaswet ook op BBL Company betrekking heeft hangt volledig af van de uitkomst van het Brexit-proces en hoe een eventuele Brexit wordt vormgegeven.

De leden van de VVD-fractie vragen ook of er in de onderhandelingen tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland sprake is van een situatie waarbij de Europese Commissie Nederland zal machtigen om zelf de onderhandelingen te voeren over een ontheffing van bepalingen in de gasrichtlijn.

Deze situatie kan zich voordoen in het geval het Verenigd Koninkrijk uittreedt uit de EU. Dan wordt de BBL een interconnector met een derde land en zal mogelijk met het Verenigd Koninkrijk moeten worden onderhandeld over een mogelijke ontheffing van bepalingen uit de richtlijn. Wanneer er dan door BBL om een ontheffing wordt verzocht is de Europese Commissie in beginsel bevoegd om de onderhandelingen over deze overeenkomst te voeren met het Verenigd Koninkrijk. Nederland kan ook deze onderhandelingen voeren als Nederland hiertoe een verzoek aan de Europese Commissie stuurt en wordt gemachtigd door de Europese Commissie. De Europese Commissie heeft de bevoegdheid om af te zien van een machtiging op bepaalde gronden zoals eventuele schade voor het functioneren van de interne markt voor aardgas of leveringszekerheid van een lidstaat of de EU.

1.4. Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

De leden van de VVD-fractie vragen of – afgezien van de verbinding van BBL Company met het Verenigd Koninkrijk na een Brexit – er in de toekomst nog andere interconnectieverbindingen met derde landen bij zouden kunnen komen.

Het is niet volledig uit te sluiten dat er in de toekomst derde landen bijkomen die een interconnectieverbinding hebben met Nederland, waarbij in dit verband concreet valt te denken aan Noorwegen. De kans daarop is echter te verwaarlozen gezien de reeds aanwezige interconnectiecapaciteit tussen Noorwegen en Noordwest-Europa en ook gezien de

inzet van het kabinet om aardgas op termijn uit te faseren uit de Nederlandse energievoorziening.

1.5. Financiële gevolgen/lasten overheid en bedrijfsleven

De leden van de VVD-fractie vragen of de financiële gevolgen voor BBL Company verder uiteengezet kunnen worden in de diverse scenario's. De scenario's die voor kunnen komen zijn afhankelijk van de uitkomst van het Brexit-proces.

Wanneer de Brexit niet doorgaat is er voor BBL Company geen gevolg aangezien het Verenigd Koninkrijk dan geen derde land wordt. Wanneer er een no-deal Brexit plaatsvindt en de wijziging van de Gaswet nog niet rond is, hebben we in een algemene maatregel van bestuur voorzien, dat geborgd is dat met betrekking tot de werking en exploitatie van de Bacton Balgzand Line (BBL) een regime geldt dat overeenkomt met het huidige regime. Deze algemene maatregel van bestuur heeft de intentie om de gevolgen van een no-deal Brexit voor het functioneren van de BBL zoveel mogelijk ongemoeid te laten. Een no-deal Brexit zal mogelijk wel leiden tot aanvullende administratieve regeldruk voor BBL, maar dit heeft niet te maken met de wijziging van de gasrichtlijn. De gevolgen voor BBL Company bij een no-deal Brexit en een gewijzigde Gaswet zijn afhankelijk van eventuele ontheffingen van bepalingen uit de richtlijn die vanuit BBL Company kunnen worden verzocht.

Wanneer er een onderhandelde uittreding van het Verenigd Koninkrijk met een overgangsperiode plaatsvindt zal de Europese wetgeving nog enige tijd van toepassing blijven op BBL. Als gevolg van de wijziging van de richtlijn zal BBL na Brexit nog steeds moeten voldoen aan de richtlijn, maar is het ook mede afhankelijk van de afspraken die worden gemaakt met het Verenigd Koninkrijk over de toekomstige relatie met de EU. Financiële gevolgen van dit scenario zullen naar verwachting beperkt zijn. De precieze financiële gevolgen voor BBL Company zijn bij de overheid niet bekend.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de inpassing van deze wijziging zich verhoudt tot de energietransitie en hoeveel nieuwe leidingen er nog aangelegd gaan worden. Verder vragen zij of er een pijpleiding van Israël naar Griekenland wordt aangelegd en welk gas daardoor wordt getransporteerd.

De inpassing van de wijziging betreft de voorgeschreven implementatie van Unie-wetgeving in nationale wetgeving en staat daarmee los van de energietransitie, iets waaraan het kabinet onverkort prioriteit blijft geven. Hoeveel nieuwe pijpleidingen er nog aangelegd gaan worden is niet aan te geven. Het is overigens de verwachting dat er gezien de reeds aanwezige gasinfrastructuur in Noordwest-Europa niet of nauwelijks nieuwe pijpleidingen zullen worden aangelegd. Het zwaartepunt van de investeringen ligt momenteel in Centraal- en Oost-Europa.

Er is sprake van plannen om een pijpleiding aan te leggen waarmee gas uit de wateren rond Cyprus kan worden getransporteerd naar Griekenland, de zogenaamde East Mediterranean (EastMed) pijpleiding. Daarmee wordt mogelijk ook gas dat wordt gewonnen in de Israëlische exclusieve economische zone getransporteerd. Of de aanleg daadwerkelijk doorgaat en of dan ook Israëlische gasvelden daarmee worden ontsloten, is echter onzeker.

2. Verordening 2019/942

2.1. Introductie

De leden van de SP-fractie geven aan het niet eens te zijn met de verschuiving van meer mandaat voor de Acer-directeur, zij maken zich zorgen over de zeggenschap van de nationale toezichthouders, juist degenen die het voor huishoudens binnen Europa zouden kunnen opnemen.

Niet alleen de directeur van Acer krijgt een ruimer mandaat, bijvoorbeeld om zijn eigen voorstellen overeind te houden. De positie van de raad van energieregulators, waarin nationale regulerende instanties vertegenwoordigd zijn en die toezicht houdt op de activiteiten van Acer, wordt ook versterkt. Zo krijgt deze raad meer bevoegdheden, bijvoorbeeld om amendementen voor te stellen. Ook dient zij zich vaker uit te spreken over voorgenomen besluiten van Acer dan onder de vorige Acer-verordening het geval was.

2.2. Additionele taken en bevoegdheden Acer

De leden van de VVD-fractie lezen dat aan Acer beperkte aanvullende bevoegdheden worden toegekend voor die gevallen waarbij versnipperde nationale besluitvorming inzake kwesties met grensoverschrijdende relevantie zou leiden tot problemen of inconsistenties wat betreft de interne markt en vragen of kan worden toegelicht hoe wordt beoordeeld wanneer er sprake is van dergelijke problemen voor de interne markt. Ook vragen zij of kan worden toegelicht hoe wordt bepaald welke bevoegdheden het Acer in het geval van problemen voor de interne markt nodig heeft en welke bevoegdheden aan Acer worden toegekend en of er daarbij sprake is van parlementaire controle.

Acer krijgt de bevoegdheid om voorstellen van Europese transmissiesysteembeheerders binnen een regio goed te keuren in het kader van de uitvoering van netcodes en richtsnoeren. In beginsel worden deze voorstellen goedgekeurd door de regulerende instanties van de betrokken regio. Deze instanties kunnen een voorstel ter goedkeuring aan Acer voorleggen ingeval zij daarover geen overeenstemming hebben kunnen bereiken binnen de daarvoor gestelde termijn. Daarnaast kan de Acer-directeur of de raad van regulators op eigen initiatief of op voorstel van één of meer van zijn leden, de regulerende instanties van de betrokken regio verplichten het voorstel ter goedkeuring aan Acer voor te leggen. Dit kan echter alleen in die gevallen waarin het een voorstel betreft dat een tastbaar effect op de interne energiemarkt of op de voorzieningszekerheid buiten de betrokken regio zou hebben. Deze bevoegdheden worden aan Acer toegekend op grond van verordening 2019/942³ van het Europees Parlement en de Raad.

3. Verordening 2019/941

3.1. Hoofdlijnen

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de elektriciteitschaarste in België en of de regering in gesprek is met België over dit onderwerp.

Nederland voert met België in het Pentlateraal Energieforum (een interregionaal samenwerkingsverband tussen de Benelux landen, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Zwitserland dat gericht is op het

³ Verordening (EU) 2019/942 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators (PbEU 2019 L 158).

optimaal functioneren van de elektriciteitsmarkten) een structurele dialoog over het monitoren en borgen van de leveringszekerheid in de regio op zowel de korte als de middellange termijn. Zo zijn zorgen over mogelijke stroomschaarste die verleden winter in België bestonden onder meer geadresseerd met afspraken tussen Nederland, België en buurlanden, om met technische en operationele maatregelen de capaciteit van de elektriciteitsnetten zo goed mogelijk vrij te maken voor levering van elektriciteit aan België. Ter opvang van de voorgenomen uitfasering van de kerncentrales per 2025, is België voornemens een capaciteitsmarktmechanisme in te richten waarmee zij de beschikbaarheid van circa 3,6 GW aan controleerbare (technologie-neutrale) capaciteit wil verzekeren. Conform artikel 21 van de elektriciteitsmarktverordening is België verplicht om haar buurlanden te raadplegen over de mogelijke gevolgen die de introductie van een capaciteitsmarktmechanisme kan hebben voor hen. Nederland heeft in het kader van deze consultatieverplichting aangegeven dat optimale benutting van interconnectiecapaciteit tussen landen in een regio, en het versterken van die capaciteit het voor de hand liggende instrument is. Daarbij is tevens aangegeven dat de introductie van het capaciteitsmarktmechanisme wat Nederland betreft niet mag leiden tot een rechtstreekse beperking in de toekomstige opties voor Nederland om haar energievoorzieningszekerheid en netstabiliteit te borgen.

De crisisplannen benoemd in de verordening (risicoparaatheidsplannen) zijn gericht op crises van voorbijgaande aard. De leden van de GroenLinks fractie vragen wat hiermee bedoeld wordt. De plannen zijn in eerste instantie gericht op kortdurende crises en met de plannen wordt op technisch en operationeel niveau getracht het plaatsvinden of escaleren van een elektriciteitscrisis te voorkomen en de effecten te beperken. De crises van voorbijgaande aard zijn hiermee kortdurend in tegenstelling tot crises van structurele aard. De plannen moeten er wel toe leiden dat lidstaten die met structurele problemen te maken hebben deze problemen in kaart brengen en maatregelen treffen om deze weg te nemen.

3.1.1. Introductie

De leden van de VVD-fractie vragen naar voorbeelden van solidariteit bij het tegengaan van een elektriciteitscrisis. Verder vragen deze leden welke onangepaste overheidsmaatregelen er bedoeld worden. Voorbeelden van het bieden van solidariteit zijn het opschalen van productievermogen in lidstaat A als daarmee assistentie kan worden geboden aan lidstaat B als daar productievermogen onverwacht is weggefallen en ervoor te zorgen dat elektriciteit met voorrang wordt getransporteerd naar gebieden waar zich onverwacht een tekort voordoet. Bij onangepaste overheidsmaatregelen kan worden gedacht aan een ongerechtvaardigde inperking van grensoverschrijdende stromen en zone-overschrijdende transmissiecapaciteit.

3.1.2. Bevoegde instantie

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de Minister van EZK als de nationale bevoegde instantie wordt aangewezen om toe te zien op de naleving van de verordening, ook zouden zij willen weten op welke manier dit in de andere landen wordt ingericht. Wat waren de argumenten om het toezicht niet onafhankelijk te laten plaatsvinden? Op welke manier is de objectiviteit nu gewaarborgd? De leden van de SP-fractie plaatsen vraagtekens bij het aanwijzen van de Minister van EZK als bevoegde instantie.

De redenen om de Minister van EZK aan te wijzen als bevoegde instantie liggen in de grote maatschappelijke en economische gevolgen die zijn verbonden aan een verstoring van de elektriciteitsvoorziening en de mogelijk politieke consequenties als buurlanden bij de verstoring zijn

betrokken. Verder sluit deze keuze aan bij een vergelijkbare keuze die is gedaan bij zowel de huidige verordening 2017/1938 inzake de leveringszekerheid aardgas als haar voorganger verordening 994/2010⁴). Het is verder de verwachting dat andere lidstaten een vergelijkbare keuze zullen maken.

3.1.3. Risicoparaatheidsplannen

De leden van de VVD-fractie vragen of de Kamer moet instemmen met een nationaal crisisplan of dat het vaststellen van het plan een bevoegdheid is van de Minister van EZK. Een specifiek onderdeel van het plan is de regionale en bilaterale samenwerking. In dat verband vragen deze leden zich af aan welke regionale en bilaterale partners zij hierbij kunnen denken en welke partner welke verantwoordelijkheden heeft bij het uitwerken van de plannen.

De verordening bepaalt dat de risicoparaatheidsplannen, na consultatie van belanghebbenden, dienen te worden vastgesteld door de bevoegde instantie, in Nederland de Minister van EZK. Daarna moeten de plannen openbaar worden gemaakt, hetgeen gebeurt door toezending aan de Tweede Kamer. Uiterlijk begin 2022 moet het eerste plan zijn opgesteld. Op basis van de inhoud van dit op te stellen plan zal de uitvoering van de maatregelen moeten worden geborgd en zal mogelijk aanpassing van wetgeving nodig zijn. Indien dat noodzakelijk is, zal de Kamer daar uiteraard bij zijn betrokken.

Wat betreft regionale en bilaterale samenwerking moet worden gedacht aan samenwerking met de bevoegde instanties van en de beheerders van de landelijke hoogspanningsnetten in de ons omringende lidstaten en de overige lidstaten waarmee samengewerkt zal worden in het regionale coördinatiecentrum dat opgezet zal worden als uitvloeisel van Verordening 2019/943. Daarbij geldt verder dat de in het plan op te nemen regionale en bilaterale maatregelen gezamenlijk dienen te worden uitgewerkt door de bevoegde instanties van de betrokken lidstaten.

3.2. Regeldruk

De leden van de VVD-fractie vragen of de extra taken voor de Minister van EZK vanuit de bestaande formatie kunnen worden gerealiseerd. Er wordt verwacht dat de extra administratieve taken marginaal zijn. Deze leden vragen verder welke informatie door de wijziging nu wel gevraagd kan worden door de Minister van EZK en vóór de vaststelling van deze verordening niet beschikbaar was.

Het is de verwachting dat de taken die voor de Minister van EZK uit de verordening volgen kunnen worden uitgevoerd binnen de bestaande formatie aangezien veel voorbereidend werk kan en zal worden door de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet en door ENTSO-E. In algemene zin bepaalt de verordening dat de Minister respectievelijk de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet van een elektriciteitsbedrijf, een gas- of elektriciteitsbeurs, een netgebruiker of een afnemer kan verlangen dat die hem inzage geeft in, dan wel toegang geeft tot de informatie die hij nodig heeft voor de hem in de verordening opgedragen taken. Welke informatie dat precies betreft zal duidelijk worden bij de verdere uitwerking en het opstellen van het risicoparaatheidsplan. Het is daarbij de verwachting dat de relevante informatie op grond van andere bepalingen al beschikbaar is, dit onder meer gezien de informatie die al aan de Minister moet worden verstrekt ten behoeve van het jaarlijks aan de Europese Commissie uit te brengen verslag over de leverings- en voorzieningszekerheid.

⁴ Verordening (EU) nr. 994/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gaslevering en houdende intrekking van Richtlijn 2004/67/EG van de Raad (PbEU 2010 L 295).

3.3. Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

De leden van de VVD-fractie vragen naar het toezicht op de naleving ten aanzien van verordening 2019/941.

De verordening heeft tot doel samenwerking tussen lidstaten te realiseren met het oog op het voorkomen van een elektriciteitscrisis. De bepalingen van de verordening richten zich daarom tot de lidstaten, de bevoegde instantie die het risicoplan moet opstellen, en de Europese Commissie die de plannen dient te beoordelen. Bij dergelijke bepalingen zijn het overheidsinstanties die handelend dienen op te treden en is, gezien de aard van de bepalingen, toezicht op de naleving door de ACM niet aan de orde en is het fraude-risico nihil.

3.4. Financiële gevolgen/lasten overheid en bedrijfsleven

De leden van de VVD-fractie vragen welke kosten de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet gaat maken als gevolg van mogelijke extra werkzaamheden en wie deze moet betalen en hoe deze kosten als ze door de overheid betaald moeten worden gedekt zijn.

De kosten die de netbeheerder van netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet mogelijk gaat maken zullen naar verwachting beperkt zijn en blijven tot het zeer beperkt inzetten van personeel ten behoeve van het uitvoeren van ondersteunende werkzaamheden bij het opstellen van de risicoparaatheidsplannen. Deze kosten maken deel uit van de algemene bedrijfskosten van de netbeheerder die via de transporttarieven worden verrekend. De ACM ziet toe op deze kosten. Een vergelijkbare aanpak wordt en is gevolgd bij zowel de huidige Verordening 2017/1938 inzake de leveringszekerheid aardgas als haar voorganger Verordening 994/2010.

4. Verordening 2019/943

4.1. Hoofdlijnen

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in hoeverre deze verordening verband houdt met het huidige tekort aan netcapaciteit.

De verordening schept een kader voor het functioneren van de interne elektriciteitsmarkt waarin de transitie naar duurzame opwek centraal staat en de elektriciteitsvoorziening toereikend moet zijn. De verordening biedt daarbij mogelijkheden om congestie aan te pakken en te voorkomen en geeft kaders voor congestiebeheer door netbeheerders. Een voorbeeld van congestiebeheer zoals genoemd in de verordening is «redispatching» waarbij de netbeheerder verantwoordelijk is voor het benodigde af- en opregelen om congestie te voorkomen en tegelijkertijd het totale productievolume in stand kan houden. De ACM houdt toezicht op deze taken.

4.1.1. Introductie

De leden van de VVD-fractie lezen dat het doel van deze verordening is om te komen tot een goed functionerende, transparante groothandelsmarkt die bijdraagt aan leveringszekerheid. De leden vragen of de regering de mening van deze leden deelt dat de beste manier om voor leveringszekerheid te zorgen, het zowel in nationaal als in Europees verband over voldoende regelbaar vermogen te beschikken is.

De regering is van mening dat leveringszekerheid belangrijk is. Om die reden wordt de leveringszekerheid jaarlijks gemonitord door TenneT. Het belang van deze monitoring is ook onderschreven in het Klimaatakkoord. Mocht het in de toekomst nodig zijn om actie te ondernemen om de leveringszekerheid te borgen, dan zijn er verschillende mogelijkheden, waaronder het voorzien in voldoende flexibel regelbaar vermogen.

Flexibiliteit kan komen uit interconnectie, demand side response (vraagsturing, waaronder ook hybridisering), opslag en regelbare productie zoals gascentrales.

4.1.2. Wijzigingen en aanscherpingen t.o.v. verordening 714/2009

De leden van de VVD-fractie vragen wat het eventueel prioritair invoeren van hernieuwbare energiebronnen betekent voor de congestie op het elektriciteitsnetwerk en of het prioritair invoeren niet ten koste gaat van de leveringszekerheid.

De verordening vereist dat netbeheerders bij de inzet van congestiemanagement (redispatching) hernieuwbare energiebronnen voorrang geven. Dat betekent dat wanneer congestie alleen kan worden opgelost door marktpartijen af te schakelen, pas als laatste optie ook hernieuwbare energiebronnen gedwongen worden om af te schakelen. Wanneer de leveringszekerheid in het geding zou komen, mogen hernieuwbare energiebronnen dus ook afgeschakeld worden.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er voor een drempelwaarde van 70% interconnectiecapaciteit beschikbaarheid voor de markt is gekozen in de verordening.

Het 70%-doel is geïntroduceerd om te waarborgen dat lidstaten voldoende stappen nemen om grensoverschrijdende handel in elektriciteit te bevorderen. Momenteel bestaan er in Europa situaties waarin transmissiesysteembeheerders relatief weinig interconnectiecapaciteit vrijgeven, om zo de mogelijkheid te hebben om problemen in interne netwerken van lidstaten op te lossen. De verwezenlijking van een efficiënte, interne elektriciteitsmarkt vereist dat lidstaten de juiste investeringen in het nationale netwerk uitvoeren. De drempelwaarde van 70% prioriteert interconnectiecapaciteit in enige mate over interne netwerkcapaciteit, en geeft daarmee druk op transmissiesysteembeheerders om ook de juiste investeringen in het interne netwerk te doen.

De hoogte van de drempelwaarde 70% – en de wijze waarop deze wordt berekend – zijn de uitkomst van lange onderhandelingen tussen de Europese Commissie, de lidstaten in de Europese Raad en het Europees Parlement over de meest passende hoogte van deze drempelwaarde. Ten eerste moet de drempelwaarde hoog genoeg zijn om transmissiesysteembeheerders te prikkelen tot maatregelen en investeringen die de Europese, interne elektriciteitsmarkt bevorderen. Ten tweede moet deze drempelwaarde voldoende ruimte laten voor, onder meer, storingsreserves en ongeplande elektriciteitsstromen («loopflows») zodat de operationele veiligheid van het systeem niet in het geding raakt. De destijds door het voorzitterschap voorgestelde drempelwaarde van 70% representeert de balans tussen deze overwegingen.

De leden van de D66-fractie vragen naar het actieplan, dat moet worden opgesteld indien structurele congestie aan de orde is. De leden vragen om een toelichting op een dergelijk actieplan en eventuele acties die in dit actieplan worden opgenomen. De leden van de D66-fractie vragen ook of er al ervaring is opgedaan met dit actieplan in andere lidstaten.

Het actieplan is een nieuw element in de verordening. Er is nog geen ervaring opgedaan met dit actieplan in andere lidstaten, aangezien de verordening pas per 1 januari 2020 in werking treedt. Er is al wel overleg met lidstaten over het actieplan, onder meer in Penta-verband. De verordening stelt dat actieplannen worden opgesteld met als doel om situaties van congestie op te lossen en dat daarbij ook aandacht moet zijn voor een «lineair traject» om te zorgen dat er uiterlijk in 2025 voldoende interconnectiecapaciteit (70%) aan de markt kan worden aangeboden. De verordening stelt dat het actieplan een concreet tijdschema voor vaststelling van de maatregelen bevat. De verordening vraagt voorts om deze actieplannen op te stellen in samenwerking met de regulerende

instantie. Er vindt nauwe afstemming plaats met ACM en TenneT over de vraag of Nederland een actieplan moet vaststellen indien er structurele congestie wordt geconstateerd.

4.2. Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

De leden van de SP-fractie vragen wat er wordt bedoeld met dat de kans op fraude nihil wordt geacht en aan wat voor soort fraude wordt gedacht. De bepalingen van deze verordening richten zich voornamelijk tot de lidstaten, de bevoegde instantie en de transmissiesysteembeheerder, en de Europese Commissie en Acer. Bij dergelijke bepalingen worden geen risico's met betrekking tot fraude voorzien. Op het integer handelen op de groothandelsmarkt wordt overigens toegezien via verordening 1227/2011⁵. Het toezicht op deze verordening betreft onder meer het opsporen van marktmisbruik.

De leden van de fracties van de VVD en van de SP hebben vragen over de kosten die in het kader van de Europese samenwerking van regionale netbeheerders worden gemaakt en die bij consumenten kunnen worden doorberekend door verrekening in de tarieven. De leden van de VVD-fractie vragen of deze extra kosten onder de bestaande tariefregulering vallen waar de ACM op toeziet.

De ACM is op grond van de Elektriciteitswet 1998 belast met het toezicht op de naleving van de verordening en stelt bovendien de methode van tariefbepaling vast. De taken die aan de regionale netbeheerders worden opgedragen in de verordening worden op basis van dit wetsvoorstel onderdeel van de tariefregulering, zoals de meeste taken van de regionale netbeheerders reeds via de methode worden gereguleerd. Deze methode heeft volgens de Elektriciteitswet 1998 mede tot doel dat de meest doelmatige kwaliteit van het transport wordt bevorderd.

4.3. Financiële gevolgen/lasten overheid en bedrijfsleven

De vraag van de leden van de VVD-fractie of de extra kosten waar regionale netbeheerders mogelijk mee te maken krijgen onder de bestaande tariefregulering vallen is reeds beantwoord onder 4.2 van deze nota.

5. Verordening 2017/1938

5.1. Hoofdlijnen

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom het vaststellen van condities, waaronder in het geval van een ernstige verstoring gas wordt geleverd, wordt overgelaten aan individuele buurlanden en of de regering van mening is dat hiermee zorgen over voldoende gaslevering naar Oekraïne voldoende ondervangen worden. Verder willen deze leden nader toegelicht zien hoe deze mogelijkheid tot compensatie er in de praktijk komt uit te zien. Ook vragen deze leden of het punt over het nemen van maatregelen om afnemers van gas (niet zijnde beschermde afnemers) te kunnen afsluiten als dat nodig is om de gaslevering aan door solidariteit beschermde afnemers in een buurland in stand te houden verduidelijkt kan worden. Op welke maatregelen wordt gedoeld en wanneer kan een dergelijke situatie zich voordoen? Daarnaast vragen deze leden op welke bevoegde instanties van lidstaten de regering doelt en welke uitgebreidere mogelijkheden er voor de Europese Commissie komen.

⁵ Verordening (EU) nr. 1227/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie (PbEU 2011 L326).

Het vaststellen van de condities waaronder in het geval van een ernstige verstoring gas wordt geleverd, wordt aan de individuele lidstaten overgelaten. Dit omdat gas in iedere lidstaat een andere rol in de energiehuishouding speelt en het dan ook de lidstaten zijn die het beste kunnen bepalen waar in een dergelijke situatie behoefte aan bestaat. Wat betreft Oekraïne geldt dat dit land buiten de werking van de verordening valt aangezien het geen EU-lidstaat is. De verordening handelt dan ook niet over de gaslevering aan Oekraïne. Dat neemt niet weg dat er wel op andere terreinen maatregelen worden genomen om er voor te zorgen dat gas aan Oekraïne kan worden geleverd. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het realiseren van reverse-flow op bestaande gastransmissieleidingen tussen Oekraïne en EU-lidstaten zodat gas beide kanten op kan stromen.

Afspraken over compensatie moet worden overeengekomen tussen lidstaten waarvan de gasnetwerken direct met elkaar zijn verbonden. Zij zijn daarbij, binnen de algemene kaders van de verordening, vrij om te bepalen welke invulling daaraan wordt gegeven. Een beschrijving van de maatregelen die kunnen worden genomen om afnemers van gas te kunnen afsluiten is opgenomen in het op 4 oktober jl. aan de Tweede Kamer toegezonden Bescherm- en Herstelplan Gas (Kamerstukken II 2019/20,29 023, nr. 252). De uitgebreidere mogelijkheden van de bevoegde instanties en de Europese Commissie hebben betrekking op de mogelijkheid om nadere informatie over gasleveringscontracten te vragen indien zij gemotiveerd van mening zijn dat een dergelijk contract de gasleveringszekerheid van een lidstaat, van een regio of van de Unie in gevaar kan brengen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen tevens hoe het aanscherpen en uitbreiden van procedures voor het realiseren van reverse-flow op interconnectiepunten bijdragen aan onderlinge solidariteit bij gastoevoer wanneer er een ernstige verstoring dreigt. Vervolgens vroegen deze leden hoe lidstaten die profijt zouden kunnen hebben van reverse-flow actief worden geconsulteerd en betrokken worden bij de mogelijkheid van reverse-flow, indien deze noodzaak zich voordoet. Het aanscherpen en uitbreiden van de procedures voor het realiseren van reserve-flow op interconnectiepunten moet ertoe leiden dat beter rekening wordt gehouden met de behoeften van andere lidstaten zoals deze volgen uit de uit te voeren risico-evaluaties. Deze behoeften dienen te worden betrokken bij besluiten over verzoeken tot vrijstelling van de verplichting om reverse-flow te realiseren. Het is aan de bevoegde instanties die het verzoek tot vrijstelling hebben ontvangen om daar invulling aan te geven en daarbij niet alleen de andere bevoegde instanties te consulteren, maar ook Acer en de Europese Commissie.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke maatregelen uit het noodplan moeten zijn uitgeput en waarop de billijke compensatie is gebaseerd als dienst voor de te ontvangen solidariteit. Deze leden vragen vervolgens waarom Oekraïne is uitgezonderd van de lijst van landen en of Oekraïne mogelijk nog toegevoegd gaat worden. In het noodplan dienen de lidstaten aan te geven welke maatregelen zij nemen om de levering van gas aan door solidariteit beschermde afnemers (met name huishoudens) in stand te houden en daarvoor desnoods de levering van gas aan andere afnemers te onderbreken. Als na het nemen van deze maatregelen blijkt dat er onvoldoende gas is om te voorzien in de vraag van door solidariteit beschermde afnemers, dan kan een beroep worden gedaan op solidariteit. De billijke compensatie houdt in dat een vergoeding wordt betaald voor alle relevante en redelijke kosten die bij het verstrekken van solidariteit worden gemaakt. Het is aan de lidstaten om daar vooraf afspraken over te maken.

Zoals hiervoor aangegeven geldt wat betreft Oekraïne dat dit land buiten de werking van de verordening valt aangezien het geen EU-lidstaat is. De verordening handelt dan ook niet over de gaslevering aan Oekraïne.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de ontheffing binnenkort ook voor Nederland zal gelden, gezien het voornemen om het gaswinningsniveau in Groningen zo snel mogelijk naar nul te brengen. Heeft deze verordening invloed op de gaswinning in Groningen? Momenteel hoeft Nederland geen afspraken te maken met andere lidstaten over het ontvangen van solidariteit omdat de omvang van de Nederlandse gaswinning (Groningen en kleine velden) groter is dan het verbruik van Nederlandse door solidariteit beschermde afnemers. Dit kan over een aantal jaren evenwel anders liggen. De verordening heeft geen invloed op de gaswinning in Groningen. Wel houdt het kabinet bij de jaarlijkse vaststelling van het maximaal uit Groningen te winnen volume rekening met leveringszekerheid van laagcalorisch gas in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland.

5.2. Instelling risicogroepen en geïntensiverde regionale samenwerking

De leden van de VVD-fractie lezen dat direct met elkaar verbonden lidstaten tot afspraken dienen te komen over de technische, financiële en juridische regelingen op grond waarvan solidariteit wordt verleend in geval een lidstaat te weinig gas heeft om te voorzien in de vraag van zijn door solidariteit beschermde afnemers. Zij vragen of de regering kan toelichten waar lidstaten terecht kunnen op het moment dat het hen niet lukt om met elkaar tot afspraken te komen?

In de verordening is vastgelegd dat wanneer het de lidstaten niet lukt om tot afspraken te komen de Europese Commissie, na raadpleging van de betrokken bevoegde instanties, een raamwerk voor dergelijke afspraken kan voorstellen, dit op basis door de Europese Commissie op te stellen richtsnoeren. Daarnaast kan de Europese Commissie besluiten inbreukprocedures in te stellen tegen lidstaten die niet voldoen aan de verplichtingen die volgen uit de verordening.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de overheid rechtvaardigheid wil creëren voor landen uit verschillende regio's en met verschillende financiële situaties. Tevens menen deze leden dat solidariteit niet altijd gecompenseerd hoeft te worden. Zij vragen zich af hoe de regering dat voor zich ziet. Wordt een buurland pas geholpen als een billijke compensatie wordt toegezegd? Wat houdt billijk in? Worden arme landen dan minder snel geholpen dan rijke landen?

Solidariteitsafspraken moeten worden gemaakt tussen lidstaten waarvan de gassystemen direct met elkaar zijn verbonden. Voor Nederland zijn dat dus België en Duitsland en, afhankelijk van de uitkomst van Brexit, het Verenigd Koninkrijk. Op de afspraken die andere lidstaten onderling maken heeft Nederland geen invloed en Nederland kent die afspraken ook niet. Verder geldt dat de bepalingen omtrent compensatie met instemming van alle lidstaten en het Europees Parlement in de verordening zijn opgenomen. De Commissie ziet toe op de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven en stelt hiervoor richtsnoeren op. De billijke compensatie houdt in dat een vergoeding wordt betaald voor alle relevante en redelijke kosten die bij het verstrekken van solidariteit worden gemaakt.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes